Bulletin d'actualité 89-8F

LES SANS-ABRI AU CANADA

Patricia Begin
Division des affaires politiques et sociales

Le 2 août 1989
Révisé le 19 avril 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
No. de Cat.: YM32-1-89-8-1991-04F
ISBN : 0-660-93398-5

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES SANS-ABRI AU CANADA

DÉFINITION DU SUJET

Un logement décent et sûr est considéré comme un facteur essentiel de santé et de développement, tant sur le plan humain que sur le plan social. En 1986, un an avant l'Année internationale du logement des sans-abri proclamée par les Nations Unies, on estimait que plus d'un milliard d'habitants de la planète n'étaient pas logés de façon satisfaisante et que 100 millions d'entre eux habitaient des taudis ou étaient sans abri. La même année, entre 130 000 et 250 000 Canadiens étaient mal logés ou n'avaient pas de toit.

Beaucoup de gens se représentent les "sans-abri" comme des hommes d'âge mur, vivant en marge de la société, qui sont alcooliques et inemployables et qui dorment sur les bancs publics, dans les entrées d'immeubles ou sous les ponts. En réalité, depuis dix ans, les caractéristiques de la population de plus en plus nombreuse de sans-abri ont énormément changé. Ce groupe comprend à la fois des jeunes gens en bonne santé, mais sans aucune formation professionnelle, des jeunes qui se sont sauvés de chez eux, des personnes âgées, des citadins et des ruraux, des malades renvoyés d'hôpitaux psychiatriques, des femmes et des enfants qui ont fui la violence familiale, des familles et des mères seules qui vivent de l'aide sociale, ainsi que des travailleurs pauvres qui n'ont pas les moyens de se loger décemment.

Tous les observateurs et les réformateurs de la société s'entendent à dire que les sans-abri ne le sont pas par choix ou à cause de leur échec personnel, mais plutôt en raison de facteurs socio-structurels dont, au premier chef, la pauvreté et la pénurie de logements décents et abordables. Les sans-abri comptent, pour survivre, sur les soupes populaires et les foyers d'hébergement qui sont souvent dotés d'un

92-02701/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

personnel insuffisant, surpeuplés, sordides et peu sûrs et qui, même s'ils coûtent cher à gérer, n'offrent pas de services sur le plan de formation professionnelle, de l'aide au logement ou du counselling psychiatrique. Ces abris d'urgence coûtent très cher du point de vue social et économique et n'apportent tout au plus qu'une solution à court terme. Toutefois, pour de plus en plus de Canadiens, ils deviennent une forme de logement permanent.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Définition des sans-abri

Être sans abri, c'est ne pas avoir de toit au-dessus de la tête, mais c'est aussi beaucoup plus. L'absence de logis coupe l'individu du reste de la société, l'empêche de jouer un rôle dans la collectivité et lui nie toute vie privée et toute sécurité. Les sans-abri n'ont pas d'endroit pour se préparer à aller au travail ou à l'école, recevoir une formation, avoir des contacts sociaux, obtenir des services d'assistance, prodiguer des soins et de l'attention et en recevoir.

L'Assemblée générale des Nations Unies pour l'Année internationale du logement des sans-abri (1987) a reconnu l'existence de deux catégories de sans-abri: ceux qui n'ont pas de logement et ceux dont le logement ne répond pas à certaines normes de base, dont la protection contre les intempéries, l'accès à l'eau potable et à des installations sanitaires, la sécurité des personnes, la garantie d'occupation, l'accès à l'emploi, à l'éducation et aux services de santé, ainsi qu'un prix abordable.

L'absence complète de logement n'est pas un état permanent pour la plupart des sans-abri; la durée du problème varie d'un cas à l'autre. Certaines personnes peuvent avoir besoin d'un refuge pour une nuit, quelques semaines ou quelques mois en attendant de pouvoir obtenir un logement permanent. Les chercheurs ont établi trois types de sans-abri reflétant les différentes causes du problème: les sans-abri chroniques; les sans-abri cycliques et les sans-abri temporaires. Certaines personnes peuvent passer d'une catégorie à l'autre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les sans-abri chroniques sont généralement des gens vivant en marge de la société, dont certains sont des alcooliques ou des toxicomanes ou encore des malades mentaux ou d'ex-patients d'hôpitaux psychiatriques. Les chercheurs ont conclu que ces derniers représentent de 20 à 40 p. 100 des clients des abris d'urgence et des centres d'hébergement. Bien que les hôpitaux psychiatriques aient commencé à libérer leurs patients dans les années 60, on n'a pas créé, pour faciliter la transition, autant de services de santé communautaires que l'avaient prévu les partisans de la désinstitutionnalisation. Les services de traitement externe sont insuffisamment financés ou inexistants, et ces malades n'ont pas les capacités voulues pour faire face à la vie à l'extérieur des institutions. Généralement, les sans-abri chroniques vivent dans la rue pendant la journée et passent la nuit dans des centres d'hébergement ou dans la rue. Comme ils ont parfois un comportement imprévisible, qui dérange les autres et qui risque souvent d'être dangereux, de nombreux foyers leur ferment leurs portes. Ces personnes, généralement asociales, inemployables et abandonnées par leur famille, posent des problèmes particuliers aux fournisseurs de services sociaux; elles ont besoin de beaucoup plus que d'un logement permanent. On a estimé que 80 p. 100 de tous les sans-abri de la région d'Ottawa-Carleton souffrent d'une maladie mentale quelconque. Étant donné les besoins multiples de ces personnes, le ministère ontarien de la Santé a approuvé une subvention de 365 000 $ pour un programme d'aide communautaire. La subvention permettra d'embaucher cinq travailleurs en service social individualisé pour aider les anciens patients d'hôpitaux psychiatriques à trouver de l'emploi, un logement sûr et à obtenir accès aux services sociaux offerts dans la communauté. Les travailleurs sociaux veilleront également à ce que les anciens patients qui suivent un traitement médical prennent leurs médicaments et se rendent à leurs rendez-vous avec leur médecin.

En 1986, une coopérative d'habitation appelée Kogaluk a été mise sur pied au nord d'Aylmer (Québec); elle offre un hébergement permanent, non pas temporaire, aux sans-abri chroniques. À la différence des centres d'hébergement qui n'abritent que les gens de passage, Kogaluk

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permet aux résidents d'habiter à la coopérative tant qu'ils le veulent. Bon nombre d'entre eux sont d'anciens patients d'hôpitaux psychiatriques et d'anciens prisonniers qu'on a trouvés dans la rue, dans les soupes populaires et par le bouche à oreille. Pour adhérer à la coopérative, les candidats doivent être acceptés par tous les membres, verser 100 $ par mois pour acquitter les factures domestiques et acheter leur propre nourriture. La Coopérative s'étend sur trois acres; les résidents cultivent la terre et écoulent leurs produits sur le marché local. Ils peuvent vivre et travailler selon leurs capacités. Kogaluk est financée par Centraide de l'Ouest québécois et reçoit des dons d'organismes religieux.

Les sans-abri cycliques ne perdent pas vraiment leur logement; ils le quittent temporairement lorsque les pressions ou les tensions s'intensifient. Selon les études, on compte parmi ceux qui perdent leur logement pendant une certaine période: des chômeurs qui ont quitté une région très touchée par le chômage, mais qui n'ont pas encore trouvé d'emploi; des autochtones qui ont quitté leur réserve pour chercher du travail dans les villes; des jeunes qui se sont sauvés de chez eux et qui vivent dans la rue; des femmes battues et leurs enfants qui sont allés dans des foyers d'accueil et des centres d'hébergement pour échapper à la violence familiale; et des assistés sociaux qui ont besoin d'un abri lorsqu'ils n'ont plus d'argent à la fin du mois. Les gens ayant peu de moyens et de ressources peuvent fréquenter périodiquement les foyers d'hébergement temporaire pendant de nombreuses années.

On peut aussi perdre temporairement son logement à la suite d'un incendie, d'une hospitalisation ou d'une crise quelconque. De plus en plus de petits salariés en font l'expérience à la suite de changements dans leur situation personnelle ou économique. Les abris d'urgence aident de plus en plus de gens qui se sont fait saisir leur maison ou expulser par leur propriétaire parce qu'ils ont perdu leur emploi ou que leurs prestations d'assurance-chômage ont pris fin. Ce groupe comprend aussi des jeunes qui se sont sauvés de chez eux et des femmes battues qui ne peuvent pas réintégrer leur foyer, ainsi que des mères seules et des familles d'assistés sociaux qui n'ont pas les moyens de payer les loyers du marché privé et qui attendent d'obtenir un logement subventionné. Cette situation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

est peut-être temporaire, mais elle entraîne pour ces personnes la perte complète de leur foyer, de leurs racines et de l'accès aux services sociaux. La période pendant laquelle ces personnes à faible revenu demeurent sans abri dépend de leur capacité de trouver un logement abordable. Pour certains, les abris temporaires sont devenus une forme de logement permanent. Dans le cadre d'une enquête menée en 1983 dans la communauté urbaine de Toronto, on a demandé aux clients des centres d'hébergement quel type de logement ils venaient de quitter; on a constaté que 25 p. 100 d'entre eux venaient d'un autre foyer. De 10 000 à 20 000 personnes ont recours en permanence au réseau d'abris d'urgence de l'Ontario.

D'après ceux qui travaillent dans les foyers d'hébergement temporaire dans la région d'Ottawa-Carleton, la récession fait augmenter la pauvreté, ce qui entraîne une hausse de la demande de places dans ces foyers. Ce sont les chômeurs qui quittent les régions économiquement moins développées à la recherche de travail dans le centre du pays qui font grossir le nombre des sans-abri dans la région. Les organismes locaux soulignent que ceux qui cherchent à s'installer dans la région doivent faire face, dès leur arrivée, à une grave pénurie de logements abordables. Un travailleur des Bergers de l'espoir résume la situation en disant que le ralentissement de l'économie se fait sentir dans les foyers d'hébergement.

En fait, les personnes sans abri sont prises dans le cercle vicieux de la pauvreté; comme elles n'ont pas d'adresse, elles n'ont pas droit à l'aide sociale et, sans aide sociale, une personne sans abri ne peut pas louer un logement. Pour rompre ce cercle, la ville de Montréal, le gouvernement du Québec et deux groupes communautaires ont signé un accord novateur qui permet aux personnes sans abri de recevoir des prestations d'aide sociale. L'accord prévoit notamment le versement pendant deux mois consécutifs d'environ 400 $ par mois aux sans-abri de Montréal qui acceptent de suivre une orientation professionnelle et de se chercher un logement. On estime qu'il y a actuellement 27 000 sans-abri à Montréal.

De plus en plus de petits salariés et d'assistés sociaux qui se logent sur le marché du logement privé risquent de devenir sans abri.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le marché du travail a besoin de moins de travailleurs semi- qualifiés et non qualifiés dans le secteur primaire, où les salaires sont relativement élevés, et d'un plus grand nombre de travailleurs non qualifiés dans le secteur des services, où les salaires ont tendance à être bas. La stabilité économique de nombreux gagne-petit est très précaire et les loyers absorbent la majeure partie de leur revenu mensuel; une urgence ou une crise quelconque peut les chasser du marché du logement. Malgré leurs différences, les personnes sans abri et celles qui risquent de le devenir ont une caractéristique commune, la pauvreté.

B. Le dénombrement des sans-abri

Il peut être difficile d'évaluer le nombre de sans-abri dans une société. Le recensement de la population se base généralement sur une adresse; le sans-abri n'a pas d'adresse permanente. Par conséquent, les sans-abri ont été dénombrés à partir des rapports des centres d'hébergement et des services sociaux connexes. Étant donné que les sans-abri ne sont pas définis de façon uniforme, les résultats varient. Par exemple, si les chiffres comprennent seulement les personnes qui n'ont aucun abri, ils sont faibles; s'ils englobent tous ceux qui fréquentent les foyers d'hébergement, ils sont plus élevés; enfin, si l'on compte tous ceux qui sont sans abri ou qui vivent dans un logement inadéquat, ils deviennent beaucoup plus considérables.

Le Conseil canadien de développement social (CCDS) a réalisé, en 1987, le premier et, jusqu'à présent, unique recensement des sans-abri jamais effectué au Canada. Il tenait compte des personnes qui séjournaient dans des centres d'hébergement le 22 janvier 1987. Le Conseil a demandé à tous les organismes du pays qui fournissent un abri temporaire ou d'urgence et des services connexes aux sans-abri de remplir un questionnaire ce jour-là. Les objectifs de cette enquête étaient les suivants:

- établir le nombre de personnes qui cherchaient à se loger au Canada;
- mettre en lumière les causes du problème et les caractéristiques des sans-abri;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

élaborer des stratégies, à divers niveaux, pour loger les sans-abri.

Selon ce recensement, 10 672 personnes séjournaient dans des abris d'urgence ou temporaires le 22 janvier 1987. D'après les résultats de cette enquête, on retrouvait près des trois quarts de ces personnes dans trois provinces: 42 p. 100 en Ontario, 17,5 p. 100 au Québec et 14 p. 100 en Alberta. Seule l'Île-du-Prince-Édouard n'avait aucun sans-abri le jour en question.

En septembre 1989, des fonctionnaires de Statistique Canada ont annoncé qu'on essayerait de recenser les personnes sans abri lors du recensement de 1991. Les énumérateurs parcoureront les ruelles, les ponts, les parcs et les soupes populaires de dix grandes villes afin d'établir le nombre de sans-abri au Canada.

C. La composition de la population de sans-abri

Le recensement du CCDS révèle qu'au moins la moitié des personnes qui se trouvaient dans les centres d'hébergement étaient des assistés sociaux; 54,7 p. 100, des chômeurs; au moins 20 p. 100, des malades mentaux ou d'anciens patients d'hôpitaux psychiatriques; 9 p. 100, des personnes expulsées de leur logement; plus du tiers, des alcooliques; 15 p. 100, des toxicomanes; 3 p. 100, des handicapés physiques; 61 p. 100, des hommes; 11,5 p. 100, des enfants âgés de 15 ans et moins; et 27,5 p. 100, des femmes. Le soir du recensement, 1 271 femmes et enfants passaient la nuit dans des foyers pour femmes battues, ce qui représentait 16,4 p. 100 du nombre total de personnes participant à l'enquête.

On estime que l'étude du CCDS sous-estime la gravité de la situation. Elle ne comprend pas les gens logés dans des hôtels, les familles qui avaient trouvé refuge chez des parents et amis, les femmes battues qui se trouvaient dans des foyers non inclus dans l'enquête, les personnes qui dormaient dehors dans des entrées d'immeubles, des stationnements ou des bâtiments abandonnés, ni celles qui se trouvaient dans des centres de désintoxication ou des prisons. Un porte-parole du CCDS a fait remarquer que dans bien des villes, le nombre de sans-abri qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

se trouvent dans un centre d'hébergement un soir donné donne une idée de la capacité des foyers plus que du nombre de sans-abri.

Les centres d'hébergement et les services sociaux connexes qui ont participé à l'enquête du CCDS ont également indiqué le nombre total de sans-abri qu'ils avaient recueillis en 1986. D'après leurs réponses, en 1986, il y avait au Canada entre 130 000 et 250 000 personnes qui n'avaient pas de logement ou qui étaient très mal logées. Au cours de cette même année, 105 organismes sociaux de diverses régions du pays, dont des foyers d'accueil et des soupes populaires, ont servi 1 222 555 repas.

Une étude de la vie des adolescents sans abri qui vivent dans la rue a révélé qu'un nombre important d'entre eux sont victimes d'abus sexuels. Dans le cadre d'une enquête réalisée par le Conseil de planification sociale entre octobre 1988 et janvier 1989, les adolescents vivant dans les rues du centre-ville de Winnipeg ont été interrogés dans des centres commerciaux, des restaurants ou des salles de billard. Soixante pour cent étaient des jeunes filles. La moitié des adolescents interviewés ont dit avoir déjà été victimes d'abus sexuels.

Des enquêtes sur les prostituées de rue ont révélé qu'un nombre élevé d'entre elles ont déjà été victimes d'abus sexuels. Selon un coordonnateur du travail de rue du Bureau des services à la jeunesse d'Ottawa-Carleton, de nombreux jeunes sans-abri de la région d'Ottawa-Carleton se tournent vers la prostitution de rue pour être en mesure de se nourrir et de se loger. Un membre du Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton a confirmé que le Conseil se met régulièrement en rapport avec des jeunes qui font occasionnellement de la prostitution pour se procurer le nécessaire. Le Conseil a procédé, en avril 1989, à une enquête d'une semaine sur les jeunes sans-abri. Il a découvert que 169 jeunes adultes et jeunes, de 24 ans et moins, ont cherché à se loger au cours de cette période, mais n'a pu déterminer quel pourcentage d'entre eux s'adonnait à ce moment à la prostitution. Les services sociaux régionaux ont engagé quelque 104 000 $ à l'égard d'un centre d'hébergement de 20 lits pour aider à répondre aux besoins des jeunes sans-abri qui se retrouvent dans une situation critique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans une étude récente, on a déterminé qu'une proportion importante des jeunes sans-abri souffrent d'alcoolisme et de toxicomanie. Une enquête sur ces jeunes à Toronto, menée par la Fondation de la recherche sur la toxicomanie de l'Ontario en février et mars 1990, a révélé que neuf jeunes sans-abri sur dix consomment de l'alcool ou de la drogue, ou les deux. On a interviewé 145 des 3 000 à 5 000 (estimation) jeunes sans-abri de Toronto. De cet échantillon, deux tiers étaient des hommes et la moyenne d'âge était de 19 ans. L'étude a démontré que plus de 40 p. 100 avaient fait au moins une tentative de suicide, plus de la moitié admettaient avoir un problème grave d'alcoolisme, 95 p. 100 consommaient actuellement de l'alcool et 60 p. 100 ont signalé avoir trois problèmes de toxicomanie distincts.

Il convient de prendre note que plus des deux tiers des personnes interviewées étaient originaires d'autres régions du Canada, qu'un cinquième d'entre elles s'étaient enfuies du foyer familial avant l'âge de 11 ans et que 41 p. 100 s'étaient enfuies quatre fois ou plus. Selon les rapports des jeunes sans-abri, tant masculins que féminins, interrogés dans le cadre de l'étude de la Fondation, ceux-ci souffraient davantage du manque de nourriture, d'abri et de vêtements que de leurs problèmes de consommation d'alcool ou de drogue.

Pratiquement tous ceux qui s'intéressent aux problèmes des sans-abri ont remarqué le nombre croissant de familles qui doivent se loger dans des abris d'urgence. Dans la région d'Ottawa-Carleton, 1 263 familles comprenant 2 036 enfants ont cherché refuge dans les deux centres d'hébergement de la région entre janvier 1986 et août 1988. Sur ce nombre, il y avait 1 008 familles monoparentales, pour la plupart dirigées par des femmes. On estime que, dans l'ensemble du pays, de 16 à 20 p. 100 des lits des centres d'hébergement (soit entre 1 500 et 2 000 lits) sont occupés par des familles, et cela n'importe quel soir. Dans certaines villes des États-Unis, le nombre de familles sans abri a atteint des proportions alarmantes. Le 9 janvier 1985, les foyers et centres d'hébergement de la ville de New York ont accueilli 20 000 personnes, dont 63 p. 100 de groupes familiaux. Le nombre de familles sans abri de New York est tellement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

important que la ville envoie des autobus prendre les écoliers dans les foyers et abris d'urgence.

Les études portant sur les familles sans abri ont révélé que la vie dans un centre d'hébergement pouvait causer de graves problèmes de comportement chez les enfants, dont la stabilité, les habitudes de vie, les amitiés et la scolarité se trouvaient bouleversées. Une étude de la faculté de médecine de l'Université Harvard a constaté que les enfants sans abri montraient des troubles d'apprentissage, des signes d'anxiété et de dépression nerveuse grave ainsi que d'importants retards dans leur développement. La perte de leur logement a obligé certains parents à abandonner leurs enfants temporairement. Dans la communauté urbaine de Toronto, la Société d'aide à l'enfance et la Société catholique d'aide à l'enfance ont signalé que de plus en plus de parents incapables de trouver un logement demandaient à faire placer leurs enfants dans des foyers nourriciers.

D. Pénurie de logements abordables

On a clairement établi qu'il existe un rapport direct entre le fait d'être pauvre dans une société qui n'offre pas suffisamment de logements décents et abordables et le fait d'être sans abri.

Les pouvoirs publics ont déployé des efforts pour mettre davantage de logements abordables à la disposition des Canadiens. Depuis le milieu des années 70, le gouvernement fédéral a fourni 5 milliards de dollars en aide à la construction de logements locatifs. Il a également dépensé près de 1,5 milliard, en 1982 et 1983, pour stimuler le marché en accordant des subventions aux acheteurs de maison. En 1984, les dépenses directes des provinces au chapitre du logement ont atteint 942 millions de dollars. Dans son *Document d'étude sur le logement* de 1985, le gouvernement fédéral reconnaissait que plus de 500 000 ménages de locataires n'avaient pas les moyens de s'offrir un logement décent et suffisamment spacieux et que près de 200 000 propriétaires de maison éprouvaient de sérieuses difficultés financières, malgré l'aide fédérale et provinciale. En 1985, 1,4 p. 100 de tous les logements (locatifs et autres) étaient privés d'installations sanitaires essentielles, 12,5 p. 100

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nécessitaient des réparations importantes, et 13,5 p. 100 requéraient à la fois des installations sanitaires et de grosses réparations.

Les recherches sur les sans-abri ont révélé que la pénurie de logements décents, à loyer modique, était reliée aux types de logements privés qui étaient construits, à l'"embourgeoisement" des quartiers du centre des villes et au ralentissement de la construction de logements sociaux.

Au Canada, les logements sont, pour la plupart, construits par le secteur privé. Il est plus lucratif de construire des logements pour la classe moyenne ou les riches que des logements à loyer modique. En Ontario, les logements locatifs ne représentaient, entre 1984 et 1987, que moins de 20 p. 100 du nombre annuel total de mises en chantier. Le marché privé du logement connaît une croissance annuelle moyenne de 2 p. 100 à 3 p. 100 dans l'ensemble du pays, mais cette croissance modeste s'accompagne d'un rétrécissement continuel de l'offre de logements à loyer modique.

La réduction du nombre de logements abordables résulte en partie de la concentration urbaine qui, dans certaines régions du pays, a entraîné l'embourgeoisement du centre des villes et des quartiers résidentiels jusque-là habités par des familles à faible revenu. Il y a embourgeoisement lorsque des membres de la classe moyenne, des propriétaires et des promoteurs achètent et rénovent de vieilles maisons, ce qui entraîne un déplacement de la population qui habitait le quartier. Ce déplacement résulte de la transformation du stock de logements local de l'une ou l'autre des façons suivantes: l'achat de logements à rénover par la classe moyenne, qui peut offrir plus que les résidents du quartier; l'achat de logements locatifs (appartements et pensions) qui sont transformés en logements unifamiliaux ou en copropriété; et la démolition et le réaménagement de quartiers pour y loger des ménages ayant un revenu plus élevé. Le Groupe de travail de l'Ontario sur les personnes en pension et les locataires de chambres meublées a estimé qu'entre 1982 et 1986, la ville de Toronto avait perdu, chaque année, 1 700 garnis qui avaient été démolis ou transformés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D'après une récente étude du Conseil sur le vieillissement d'Ottawa-Carleton, il y a pénurie de logements abordables pour les personnes âgées, la plupart des femmes, dont le revenu se situe entre 10 000 $ et 30 000 $. D'après les données compilées par le Conseil à partir du recensement de 1986, les femmes de 65 ans et plus représentent 83 p. 100 des personnes âgées à Ottawa; 85 p. 100 d'entre elles sont locataires. Les femmes âgées, en général, disposent de ressources limitées étant donné que la plupart d'entre elles n'ont que peu ou pas travaillé et ne peuvent compter pour leur revenu sur un régime de pension d'entreprise.

Les loyers augmentent en même temps que le stock de logements diminue. Suivant la loi de l'offre et de la demande, comme l'offre de logements locatifs a diminué, la demande a augmenté et les loyers ont monté. En fait, le coût des loyers dans la plupart des régions du Canada a augmenté régulièrement durant les cinq dernières années. Le loyer d'un appartement de trois chambres à coucher à Toronto est passé, en moyenne, de 562 $ en 1984 à 738 $ en 1988, soit une hausse de 31,3 p. 100. Durant la même période, le loyer moyen d'un appartement de trois chambres à coucher à Saint John a augmenté de 24,8 p. 100, passant de 342 $ à 427 $ par mois. Les petits salariés et les assistés sociaux qui n'ont pas les moyens de quitter le centre des villes ont tendance à dépenser pour se loger une plus grande partie de leur revenu que la moyenne des gens.

Selon un rapport récent intitulé "On The Outside Looking In: An Examination of Homelessness in Calgary", il y aurait à Calgary 7 000 personnes sans domicile fixe, et leur nombre ne cesserait d'augmenter. Des représentants de 36 organismes locaux ont participé à cette étude globale sur la population des sans-abri de la ville. Ils en sont venus à la conclusion que le taux d'inoccupation de 1 p. 100 à Calgary, combiné à une augmentation exorbitante des loyers et du prix des maisons, a éloigné du marché de l'habitation de nombreuses personnes à revenu modique. L'une des recommandations principales du rapport était que la ville crée un réseau de logements, de foyers de groupe, de centres d'hébergement et de centres de transition à loyer modique pour les sans-abri de Calgary.

Des études ont révélé que le nombre de ménages qui consacrent plus de 30 p. 100 de leur revenu au loyer (l'un des critères

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

couramment utilisés pour déterminer le besoin d'aide au logement) a augmenté au Canada dans les années 80. Entre 1976 et 1981, 23 p. 100 des ménages se situaient dans cette catégorie; en 1985, il s'agissait de 27,8 p. 100. Les Services communautaires de la communauté urbaine de Toronto ont constaté que les assistés sociaux de Toronto vivant dans des logements privés consacraient, en moyenne, 64 p. 100 de leurs prestations au loyer. Une étude effectuée en 1984 sur les femmes et le logement a révélé que, dans l'ensemble du Canada, 38 p. 100 des locataires du sexe féminin avaient consacré plus de 30 p. 100 de leur revenu au loyer en 1980. Selon la société canadien d'hypothèques et de logement, 40 p. 100 des femmes chefs de familles monoparentales vivent dans des logements surpeuplés ou délabrés ou encore qui absorbent plus de 30 p. 100 de leur revenu.

On a estimé qu'en 1987, 1 407 000 familles et 1 113 000 personnes seules vivaient dans la pauvreté. Le pauvre qui ne peut pas se loger à un prix abordable sur le marché privé doit souvent attendre des années pour obtenir un logement subventionné. On évalue à 500 000 en tout le nombre de logements subventionnés à la disposition des pauvres dans l'ensemble du Canada. Un rapport de 1988 estime qu'à Toronto, 17 000 personnes attendent d'obtenir un logement social et que la période d'attente moyenne est de quatre ans.

Le "caucus des maires de grande ville" de la Fédération canadienne des maires et des municipalités a tenu son premier symposium sur le logement cette année à Vancouver. Les membres du caucus ont dit craindre que la réduction de l'aide financière à l'habitation du gouvernement fédéral et des provinces n'entraîne au Canada une situation où le nombre des sans-abri et la qualité inférieure des logements seraient comparables à ceux de certaines villes américaines. Les maires ont demandé que soit présenté un "plan d'action national" sur les sans-abri, à l'établissement duquel participeraient les trois ordres de gouvernement et dont on discuterait à une conférence prévue pour novembre à Vancouver. À la fin du symposium sur le logement, ils ont adopté une résolution voulant qu'un moratoire soit imposé à la taxe sur les biens et services dans le secteur du logement locatif. Ils ont également exhorté le gouvernement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fédéral à relancer le programme d'aide à la remise en état des logements et à renouveler son engagement en faveur du logement coopératif à but non lucratif.

En mars 1991, la Fédération a publié un rapport intitulé *Plan d'action national sur l'habitation et les sans-abri*. Cette étude, réalisée par le groupe des maires de grande ville de la Fédération, portait sur la situation du logement dans 16 grands centres canadiens.

Des 2,6 millions de ménages de locataires au Canada, 560 000 (soit un sur cinq) vivent dans des logements considérés inadéquats par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Les membres de ces ménages, dont 64 p. 100 se trouvent à Vancouver, Toronto et Montréal, consacrent plus de 30 p. 100 de leur revenu au loyer. Proportionnellement à leur nombre dans la société, ce sont les personnes du troisième âge qui risquent le plus d'avoir des difficultés à trouver un logement abordable. Le rapport indique par ailleurs que si la situation des familles monoparentales avait fait l'objet d'une étude distincte, on aurait constaté que les membres de ces familles figurent parmi les personnes qui ont le plus besoin d'un logement abordable.

Les maires des grandes villes canadiennes soulignent l'importance d'accorder la priorité à l'augmentation du nombre de logements abordables pour l'ensemble des Canadiens et de prendre un engagement ferme à cet égard afin d'éviter que certaines zones urbaines soient dévastées par la pauvreté, les conflits raciaux et le crime. Ils proposent que les municipalités investissent dans des projets de rénovation et modifient les règlements de zonage et les codes du bâtiment pour permettre la construction de logements abordables. En outre, ils demandent instamment au gouvernement fédéral d'investir au moins 100 millions de dollars de plus par année dans la construction de logements subventionnés. Dans son dernier budget, le gouvernement fédéral, qui consacre 1,9 milliard de dollars au lgoement, a réduit de 146 millions de dollars ses dépenses au chapitre du logement à prix modique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MESURES PARLEMENTAIRES

Même si la Constitution place la politique et les programmes de logement sous l'autorité des provinces, tous les niveaux de gouvernement interviennent dans le secteur du logement et, jusqu'en 1970, la politique en la matière était presque entièrement fédérale. Les politiques et les programmes mis en place visent à améliorer les conditions de logement sur le plan de la quantité, de la qualité et du prix.

Jusqu'en 1970, les programmes gouvernementaux subventionnaient à peine plus du tiers des mises en chantier, dont moins de 5 p. 100 étaient destinées aux familles à faible revenu. Dans les années 70, le gouvernement fédéral a étendu son aide à 40 p. 100 des mises en chantier. En 1986, l'aide fédérale à la construction résidentielle ne touchait plus que 14 p. 100 des logements achevés, et 8 p. 100 de cette aide étaient destinés aux logements à prix modique.

Trois lois fédérales adoptées dans les années 30 visaient à augmenter le stock de logements de façon à remédier à la pénurie et à promouvoir la création d'emplois en stimulant le marché privé de l'habitation. La *Loi fédérale sur le logement* (1935), première loi nationale du genre, prévoyait l'octroi de prêts d'une valeur de 20 millions de dollars qui ont servi à financer 4 900 logements sur une période de trois ans. Le *Programme fédéral de réfection des maisons*, établi en 1937, a subventionné les taux d'intérêt sur les prêts accordés pour rénover 66 900 logements. La *Loi nationale sur l'habitation* (LNH) de 1938 aidait les personnes solvables à acheter une maison et aidait à rendre salubres les logements à loyer modique et à moderniser le stock de logements existant. Elle prévoyait également la construction de logements à loyer modique.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a créé une société d'État, la *Wartime Housing Limited*, qui a construit 45 930 logements sur une période de huit ans. Cette société a aussi aidé à réparer et à rénover des maisons existantes. En 1946, son actif a été transféré à la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL), devenue plus tard la Société canadienne d'hypothèques et de logement, dont le rôle consistait à accorder aux acheteurs de maison des prêts

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

hypothécaires à un taux avantageux. La SCHL est aujourd'hui le principal organisme chargé d'administrer la politique fédérale de logement.

En 1949, le Parlement a modifié la LNH pour permettre de construire des logements sociaux administrés par les provinces, dans le cadre de programmes fédéraux-provinciaux, à l'intention des familles à faible revenu, des handicapés et des personnes âgées. En 1954, le gouvernement fédéral a commencé à assurer les prêts hypothécaires consentis par des investisseurs privés contre le défaut de paiement de l'emprunteur. La *Loi sur les banques* a alors été modifiée pour autoriser les banques à charte du Canada à accorder des prêts hypothécaires et pour permettre au gouvernement de réduire son rôle dans le domaine des prêts. En 1964, le gouvernement fédéral a fait adopter une loi lui permettant de consentir aux provinces des prêts jusqu'à concurrence de 90 p. 100 du coût de construction de logements sociaux appartenant au gouvernement provincial. La loi autorisait également la SCHL à prêter directement de l'argent aux municipalités et aux sociétés privées sans but lucratif. Entre 1947 et 1986, 253 500 logements sociaux ont été construits au Canada; l'Ontario possède 43 p. 100 du stock de ces logements, suivi du Québec (22 p. 100), de la Colombie-Britannique (8 p. 100), du Manitoba (7 p. 100) et de l'Alberta (5 p. 100).

Dans les années 70, le gouvernement a instauré des mesures pour favoriser l'achat et la rénovation des maisons. Il s'agissait notamment des régimes enregistrés d'épargne-logement, qui étaient exonérés d'impôt, du Programme d'aide à l'accession à la propriété et de modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui ont exonéré les résidences principales de l'impôt sur les gains en capital. Le gouvernement fédéral a également consacré des fonds à l'aide à la rénovation des logements, à l'amélioration des quartiers et à des programmes d'isolation thermique. Les programmes d'aide à la rénovation ont aidé les propriétaires à rénover 315 000 logements entre 1974 et 1986. C'est également dans les années 70 que toutes les provinces ont établi des ministères du Logement et commencé à jouer un rôle plus important dans l'élaboration de la politique de logement et l'établissement des priorités dans ce domaine.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les logements sociaux construits avant les années 70 avaient tous des loyers établis en fonction du revenu, ce qui a créé des ghettos de pauvres, au grand déplaisir des locataires et du voisinage. Les modifications apportées à la LNH en 1973 prévoyaient de l'aide financière pour l'achat de maisons neuves, des prêts pour les coopératives de logement et des prêts à faible intérêt atteignant jusqu'à 100 p. 100 de la valeur des ensembles résidentiels pour les logements municipaux et privés sans but lucratif. L'un des objectifs de cette loi était de faire vivre ensemble des familles ayant divers niveaux de revenu, pour favoriser la dispersion des familles pauvres dans la collectivité. Néanmoins, une des conséquences de ce programme d'intégration est que 66 p. 100 à 75 p. 100 des logements en question ont été occupés par la classe moyenne et que de nombreuses familles dans le besoin n'ont pas trouvé à se loger.

Au début des années 80, trois programmes fédéraux temporaires ont été mis en place pour aider les familles à revenu moyen. Le Programme d'encouragement à l'accession à la propriété accordait des subventions aux acheteurs de maison. Le Régime de renouvellement hypothécaire aidait les propriétaires de maison à payer la partie de leur hypothèque et de leur impôt foncier qui, à la suite du renouvellement de leur hypothèque à un taux plus élevé, dépassait 30 p. 100 de leur revenu. Le Programme de prêts hypothécaires à paiements progressifs aidait des propriétaires de maison à réduire leurs versements hypothécaires mensuels.

Pendant la première moitié des années 80, 1,7 p. 100 du budget total du gouvernement fédéral était consacré au logement. Pendant la deuxième moitié de cette même période, cette proportion a été réduite à 1,4 p. 100. Le logement continue d'être le moins bien financé de tous les secteurs visés par des programmes fédéraux. La réduction des dépenses dans ce secteur au cours de la dernière décennie a principalement touché les maisons offertes sur le marché (par exemple, les programmes d'accession à la propriété et de subventions à la construction de logements locatifs) plutôt que les logements sociaux. Plus de 90 p. 100 des fonds fédéraux consacrés au logement servent à subventionner les projets de logements existants. En 1989, le gouvernement fédéral a dépensé 1,7 milliard de dollars qui sont allés à 500 000 unités de logements sociaux, de logements

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sans but lucratif et de coopératives d'habitation et à des suppléments au loyer.

En 1986, le gouvernement fédéral a instauré sa nouvelle politique de logement, qui apportait deux changements à l'égard des logements sociaux. Ces logements devaient être destinés aux ménages ayant des besoins impérieux, ce qui mettait fin aux programmes d'intégration, et la mise en oeuvre des programmes de logements sociaux était confiée aux gouvernements des provinces et des territoires.

CHRONOLOGIE

1935 - La *Loi fédérale sur le logement*, la première loi du genre, prévoit l'octroi de prêts d'une valeur de 20 millions de dollars et aide à financer 4 900 logements sur une période de trois ans.

1937 - Le *Programme fédéral de réfection des maisons* subventionne les taux d'intérêt sur les prêts accordés pour la rénovation de logements.

1938 - La *Loi nationale sur l'habitation* accorde une aide aux acheteurs de maison, aide à rendre salubres les logements à loyer modique et prévoit la modernisation du stock de logements existant.

1946 - L'actif de la *Wartime Housing Limited* est transféré à la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL), qui deviendra plus tard la Société canadienne d'hypothèques et de logement, pour accorder aux propriétaires de maison des prêts hypothécaires à un taux avantageux.

1949 - La *Loi nationale sur l'habitation* est modifiée pour prévoir la construction de logements sociaux dans le cadre de programmes fédéraux-provinciaux.

1954 - Le gouvernement fédéral commence à assurer les prêts hypothécaires consentis par des investisseurs privés contre les défauts de paiement des emprunteurs et il modifie la *Loi* sur les banques *pour permettre aux banques à charte d'accorder des prêts hypothécaires.*

1964 - Le gouvernement fédéral fait adopter une loi lui permettant de consentir aux provinces des prêts jusqu'à concurrence de 90 p. 100 du coût de construction de logements sociaux leur appartenant.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1969 - Le Programme de supplément de loyer verse aux ménages à faible revenu qui se logent sur le marché locatif privé la différence entre le loyer du marché et 25 p. 100 de leur revenu.

1973 - La *Loi nationale sur l'habitation* est modifiée afin d'accorder une aide financière pour l'achat de maisons neuves, des prêts pour les coopératives de logement et des prêts à faible intérêt pour les logements sans but lucratif construits par les municipalités et le secteur privé. Ces modifications visent notamment à intégrer différents niveaux de revenu dans les ensembles de logements sociaux.

1974 - Le Programme de logement pour les ruraux et les autochtones aide les autochtones ayant un faible revenu et les ruraux non autochtones résidant dans des villages de 2 500 habitants et moins à acheter une maison ou à rénover leur logement.

1976 - Habitat, la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, a lieu à Vancouver. La communauté internationale s'engage, par le truchement des gouvernements des divers pays, à promouvoir des conditions de logement et d'existence décentes dans le monde entier.

1986 - Le gouvernement fédéral met en place sa nouvelle politique de logement qui, entre autres choses, oriente les programmes de logement social vers les ménages dans le besoin et confie la mise en oeuvre des programmes de logement aux provinces et aux territoires.

1987 - L'Année internationale du logement des sans-abri, proclamée par les Nations Unies, attire l'attention sur les sans-abri et sur la nécessité de déployer des efforts à l'échelle nationale et internationale pour améliorer le logement et le cadre de vie des pauvres du monde entier.

1989 - Le ministre fédéral du Logement annonce qu'il espère instaurer un programme pour aider les acheteurs d'une première maison, d'ici l'automne 1989. Ce programme réduirait à 5 p. 100 l'acompte de 10 p. 100 actuellement exigé pour acheter une maison avec l'aide de la SCHL.

1990 - Dans son budget de 1990, le gouvernement fédéral réduit de 51 millions de dollars sur deux ans le montant des nouveaux crédits promis pour le logement à coût modique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Canada. *Document d'étude sur le logement*. Janvier 1985.

Conseil canadien de développement social. *Les sans-abri au Canada: rapport sur l'enquête nationale*. Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1987.

Halsey, Bruce. "Housing the Homeless: Everyone's Concern". *Perception*, 10:13-15, mars-avril 1987.

McClain, J. "Chronic Housing Problems". *Perception*, 5:16-17, juin 1982.

McLaughlin, MaryAnn. "Les familles sans abri au Canada". *Transition*, 18:6-13, mars 1988.

McLaughlin, MaryAnn. "Homelessness in Small-Town and Rural Canada". *Perception*, 12:33-36, hiver 1988.

Oberlander, H.P. et Arthur Fallick. *Homelessness and the Homeless: Responses and Innovations*. Centre for Human Settlements, Université de la Colombie-Britannique, 1988.

Ontario, Comité consultatif du ministère sur l'Année internationale du logement des sans-abri. *Plus qu'un simple toit: pour mettre fin au problème des sans-abri en Ontario*. Toronto, ministère du Logement, 1988.

Rivlin, L. "A New Look at the Homeless". *Social Policy*, 16:310, printemps 1986.

Wiggers, R.D. *1987, l'Année internationale du logement des sans-abri*. Ottawa, Association canadienne pour les Nations Unies, 1986.